

Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
14, 15 e 16 de outubro de 2020

GT – 1: Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

CAPACIDADES ESTATAIS, INOVAÇÃO E DESIGN: ESTRATÉGIAS DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

Camila Maura Moreira da Silva possui graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. É Especialista em Política e Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e mestranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente é Assessora da Secretaria do Estado da Casa Civil e Governança do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Enzo Mayer Tassarolo é Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP.UERJ), antigo IUPERJ. Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), em parceria com a Universidade de Vila Velha (UVV); especialista em Direito Judiciário e bacharel em Relações Internacionais. Membro da carreira de Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Governo do Estado do Rio de Janeiro, ocupando o cargo de Superintendente de Gestão de Oportunidades na Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (NEAMP) da PUC-SP e do Núcleo de Apoio aos Refugiados do Espírito Santo (NUARES).

CAPACIDADES ESTATAIS, INOVAÇÃO E DESIGN: ESTRATÉGIAS DE LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

STATE CAPACITIES, INNOVATION AND DESIGN: STRATEGIES OF INNOVATION LABORATORIES

Resumo: Este artigo analisa estratégias de fomento à inovação nos governos estaduais. É uma pesquisa exploratória sobre como os estados-membros reúnem capacidades estatais para enfrentar problemas complexos, usando arranjos de governança orientados para problemas e abordagens de design. A partir de observação participante, revisão bibliográfica e investigação da atuação de Laboratórios de Inovação em Governo, argumenta-se que o design e arranjos de governança orientados para problemas podem provocar maior cooperação entre pessoas e agências públicas. Podem, assim, provocar mudanças culturais na Administração Pública, potencializar a capacidade estatal para enfrentar problemas complexos e gerar impactos positivos na sociedade.

Palavras-chave: capacidades estatais; governança; cooperação intergovernamental; inovação.

Abstract: This article analyzes strategies to increase innovation in state governments. It is an exploratory research about how state-members assemble state capacities to confront complex problems, using oriented governance arrangements to solve problems with design approaches. Through participatory observation, bibliographical review and of the investigation of the performance of laboratories of innovation in government, it is argued that problem-oriented design and governance arrangements can cause cooperation between people and public agencies. Therefore, they can, thus, cause cultural changes in public administration, enhancing state capacity to tackle complex problems and create positive impacts in society.

Keywords: state capacities; governance; intergovernmental cooperation; innovation.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é orientado por teorias da Ciência Política, da Administração Pública e do Design, especialmente nos temas de capacidades estatais, governança e implementação de políticas públicas. Parte-se do princípio de que o Estado Moderno, ao menos em parte, é responsável pelo desenvolvimento econômico e pelo bem-estar social. E que os estados-membros devem construir redes de proteção social que viabilizem padrões mínimos de qualidade de vida para a população em todo o território.

A hipótese é que os Laboratórios de Inovação são espaços públicos que fomentam a cooperação intergovernamental, por meio da facilitação de processos ditos colaborativos e transversais em governo. Essa suposição está embasada no conhecimento de que esses ambientes adotam arranjos de governança orientados para o enfrentamento de problemas

complexos, envolvendo diversas agências de políticas públicas e atores políticos no processo de enfrentamento de problemas públicos.

Para testar a hipótese, o artigo usa a observação participante, estudos de caso de Laboratórios de Inovação em Governo no Brasil, revisão bibliográfica, relatórios e dados oficiais e públicos de governo. Na investigação, busca-se encontrar e analisar padrões, dinâmicas de relacionamento, abordagens, práticas e processos de trabalho.

Acredita-se que os Laboratórios de Inovação contribuem para aumentar a capacidade estatal de enfrentar problemas complexos. Na expectativa de encontrar que quanto maior a cooperação, maior a capacidade de gerar valor público positivo.

Dito isso, que possíveis estratégias de fomento à inovação existem nos governos estaduais, considerando as limitações do setor público e suas implicações no uso de abordagens do Design? Essa é a pergunta geral que busca-se responder.

Este estudo amplia a agenda de pesquisa de capacidades estatais para o nível estadual e explora interações com a literatura de capacidades estatais, governança e design. É rara, quiçá inexistente na comunidade acadêmica a análise de capacidades estatais sob o ponto de vista de Laboratórios de Inovação em Governo. Além de agregar valor para o debate, deseja-se contribuir para a prática profissional da gestão pública.

2. CAPACIDADES ESTATAIS E GOVERNANÇA: REFLEXÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

O interesse em pesquisar capacidades estatais emerge em um contexto de mudanças no padrão de interação entre atores políticos, sociedade civil e o mercado. Quando problemas complexos (RITTEL; WEBBER, 1973) passam a desafiar a vida coletiva, o poder de governar e de reagir a problemas com causas múltiplas e interdependentes, que se manifestam de forma ambígua e em velocidade superior à capacidade de resposta dos Estados.

Mais precisamente, é a partir de 1980 que o Estado é trazido de volta por pesquisadores interessados em entender o que são instituições, por que elas existem, como elas se formam, quem elas privilegiam na alocação de poder e que impacto possuem sobre a capacidade de implementar políticas públicas (NORTH, 1981).

Thelen e Steinmo (1992) argumentam, por exemplo, que a atuação dos atores públicos é estruturalmente e historicamente condicionada pelas instituições do Estado democrático (Executivo, Legislativo, Judiciário, Governos Subnacionais, Administração Pública, Burocracia e Forças Militares). As instituições definem as regras formais e informais de decisão na arena política, moldando as interações e o comportamento dos atores públicos.

Na coletânea “*Bringing the states back in*”, representativa da literatura desse período histórico, Peter Evans, Rueschemeyer e Theda Skocpol (1985) apresentam este conceito na introdução do livro:

Capacidade estatal é a capacidade de implementar as metas governamentais, especialmente considerando a oposição concreta ou potencial de grupos sociais poderosos ou de circunstâncias econômicas adversas. (EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, 1985, p. 9, tradução livre).

Seguindo essa lógica, a capacidade estatal está fortemente associada à capacidade de formar alianças entre atores centrais do processo decisório: políticos, burocratas de médio e alto escalão (LOTTA, 2019), atores das comunidades de políticas públicas.

O alcance das metas governamentais depende, assim, de quanto esses atores estão dispostos a cooperar na implementação de políticas públicas, entendidas como um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAIVA, 2007, p. 28).

A implementação é um processo político marcado por conflitos de ideias e recursos na agenda pública. Logo, quanto mais atores envolvidos, mais difícil é viabilizar a coordenação de políticas públicas e a cooperação intergovernamental. Em sistemas federativos democráticos, isso implica em estabelecer acordos entre diversas agências ou entes, por meio de arranjos institucionais que induzam a coordenação e a cooperação.

Essa dimensão política-relacional da capacidade estatal é observável em “procedimentos de inclusão dos múltiplos atores de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais” (GOMIDE; PIRES, 2014).

3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS ORIENTADOS PARA PROBLEMAS COMPLEXOS

Eis um grande desafio para os estadistas do século XXI: tornar positiva a relação entre governos e sociedade. Em 2020, quase 80% dos latino-americanos desconfiavam que seus presidentes governam “para os grupos mais poderosos e para seu próprio benefício” (LATINOBARÔMETRO, 2018).

Nesse contexto, como fomentar a cooperação entre agências e atores públicos? Que estratégias e arranjos existem e podem contribuir para aumentar a capacidade estatal de enfrentar problemas complexos?

A cooperação intergovernamental diz respeito à dinâmica de interação entre os atores envolvidos na implementação da política pública. Pode ser observada em iniciativas com planejamentos e recursos compartilhados entre agências, na existência de sistemas e canais de comunicação integrados, em grupos de trabalhos formados por profissionais com competências e habilidades variadas.

Em arranjos institucionais de implementação de políticas públicas no Brasil, a cooperação intergovernamental costuma aparecer no formato de Comitês, Conselhos, Redes de Trabalho, Comunidades de Prática, Coordenações Intersetoriais. E, nos últimos anos, em Laboratórios de Inovação em Governo. É o que sustentamos neste artigo.

Os Laboratórios de Inovação usam abordagens e técnicas de diversos campos de saber, e operam como espaços colaborativos de cocriação de soluções para problemas complexos (Bason, 2017).

Na prática, é como se as equipes dos laboratórios seguissem a visão de Claus Offe (2009), para quem é possível criar um Estado mais leve e mais capaz de resolver problemas complexos, por meio da inclusão de atores não estatais em espaços públicos e no ciclo de políticas públicas.

Evidências (SORENSEN, 2012; TESSAROLO, MOZINE, 2013) indicam que arranjos institucionais mais inclusivos podem gerar ideias e oportunidades mais adaptadas para lidar com especificidades locais, além de mais eficiência pública.

Esses arranjos oferecem condições de igualdade de recursos aos envolvidos, em termos de informação, conhecimento e poder. São espaços públicos onde conflitos podem ser tratados com respeito à diversidade, onde a pluralidade da sociedade é refletida (RACHELIS; WANDERLEY, 2009).

São arranjos típicos de um Estado-rede (CASTELLS, 1999), que compartilha sua autoridade política com atores em relações intermodais e assimétricas. Nessa abordagem, Estado, Governo e Sociedade estão interconectados. O que demanda uma relação de confiança entre cidadãos e governos, além de capacidade para penetrar o território (MANN, 2008).

Na continuidade do artigo, busca-se investigar se os Laboratórios de Inovação contribuem para modificar relações de desigualdade, em termos de informação, poder e conhecimento. Acredita-se que sim, pois adotam modelos de governança orientados para problemas complexos e pessoas. Como unidades administrativas, podem funcionar como espaços públicos onde planos, projetos, políticas públicas são desenhadas e implementadas, com envolvimento direto das pessoas impactadas pelas iniciativas públicas.

Em um nível mais sistêmico, podem modificar comportamentos e orientar políticas públicas para os desafios de desenvolvimento sustentável consolidados na Agenda 2030 da ONU. Mas, para isso, precisam superar uma série de barreiras para a inovação pública.

4. BARREIRAS E INCENTIVOS À INOVAÇÃO PÚBLICA

Considera-se, para fins de análise, as barreiras impostas à inovação no setor público, com foco na atuação dos laboratórios de inovação no Brasil, a partir do trabalho de Sano (2020). O estudo comprova que uma série de avanços foram realizados em direção à inovação no setor público, mas também indica obstáculos que precisam ser superados para que a busca ativa por soluções para problemas públicos cada vez mais complexos seja mais efetiva.

Portanto, cabe questionar: como as barreiras à inovação impactam na construção e desenvolvimento de soluções públicas para problemas complexos? Quais são as principais barreiras e os principais indutores da inovação no setor público? Servem como ponto de partida para o debate que cerca a temática da inovação no setor público.

4.1 Limites São Oportunidades

Sano (2020) identifica e classifica uma série de dificuldades em relação à atuação de laboratórios de inovação no setor público, apontadas por servidores que trabalham com o tema. O autor as caracteriza segundo categorias como laboratório, estrutura, cultura, inovação e política. Em geral, fica evidente que todas as dificuldades apontadas pelo autor estão de alguma forma interconectadas.

Isso reverbera na falta de planejamento, em função das constantes mudanças de caráter político-institucional que incidem sobre a tomada de decisão pública; interferências internas e externas, que prejudicam o desenvolvimento da agenda de inovação; a descontinuidade dos projetos por falta de direcionamento e patrocínio político; e no desenho de soluções, que perde força quando há questionamentos de diversas ordens sobre a eficácia da metodologia, ainda pouco difundida no setor público.

No tocante aos laboratórios, o que se observa é uma grande falha na comunicação com as demais agências. As dificuldades apontadas no estudo contemplam, em sua maioria, questões comunicacionais que poderiam ser solucionadas a partir do uso de estratégias mais eficientes de utilização das redes e principalmente do apoio institucional das agências às quais estão vinculados.

Quanto à estrutura, tanto física como de pessoal, as dificuldades esbarram tanto na capacidade e vontade de dedicar tempo e recursos para investir na institucionalização de um setor que seja responsável, na função de agente catalisador da inovação. A complexidade varia

desde a criação de um espaço físico com os recursos necessários para a criação de um ambiente de inovação colaborativo, criativo e acolhedor, com todos os elementos que facilitem a experimentação; a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários para investir no desenvolvimento da equipe e das atividades propostas, ou ainda a possibilidade de ter servidores dedicados exclusivamente ao trabalho com a agenda de inovação.

Já na cultura organizacional, as dificuldades se concentram em duas questões, resistência interna e intolerância a erros. O aparelho burocrático que compõe a máquina pública é denso e complexo. Os processos e procedimentos obedecem a estritas normas e exigências técnicas. A tendência é a padronização. Isso enrijece a estrutura pública, que trabalha para ser mais eficiente pela via formal e material. Esse entendimento afasta o processo criativo e subjetivo da produção, por exemplo, de políticas públicas. Afasta também a abordagem centrada no ser humano.

Outro fator importante é o caráter experimental da atuação dos laboratórios de inovação. Com o uso de metodologias e ferramentas principalmente do design, a forma como os problemas públicos são encarados passa por um reenquadramento. As soluções criadas fogem do método tradicional de formulação de políticas públicas, adaptados a um contexto específico e já ultrapassado.

Este cenário se apresenta como um desafio para os agentes da inovação dentro e fora do governo. Internamente, servidores públicos engajados com o tema da inovação se revelam capazes de introduzir para a sistemática do trabalho cotidiano elementos muitas vezes disruptivos e pouco explorados, que evidenciam tanto uma ruptura com o pensar e fazer relacionado às políticas públicas, e de outros atores cujo objetivo é promover a inovação.

Na inovação a dificuldade é mais evidente no campo conceitual. Problemas na definição do que é, e do que não é inovação no setor público limitam a atuação dos laboratórios e inclusive a construção da agenda de inovação no governo. Nesse ponto, a comunicação é fundamental para evitar a por falta de conhecimento e compreensão sobre o tema seja uma barreira à ação, o que poderia ampliar ainda mais as incertezas e inseguranças no processo (CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, 2017).

Por fim, a dificuldade política na articulação dos atores, na hierarquia (verticalização das decisões), a falta de patrocínio político na defesa da agenda da inovação no governo e ainda a constante rotatividade de servidores, principalmente no alto escalão, bem como as mudanças

que podem ocorrer com a troca da gestão, após o pleito eleitoral contribuem para gerar maior instabilidade, insegurança e fragmentação.

As barreiras à inovação dialogam com a falta de capacidade das agências em concentrar esforços na agenda da inovação. Ao deixar de priorizar a inovação, o governo perde a oportunidade de criar soluções a partir de técnicas que dialogam mais com a experiência dos usuários, centradas nas pessoas, do que longe delas, através do conhecimento tradicional. Em sentido amplo, outro fator que limita a inovação no setor público é a ausência de um marco legal que estabeleça diretrizes para a inovação no setor público. A falta desse mecanismo contribui para a dificuldade na disseminação da inovação no setor e reduz a legitimidade desse fundamental recurso para o desenvolvimento sustentável.

4.2 A Tendência é o Futuro Escrito Hoje

O diagnóstico de Sano (2020, p.35) identifica uma tendência de crescimento dos laboratórios de inovação no setor público. Esse movimento está relacionado, segundo o autor, a um processo de busca pela melhoria na gestão. Nesse sentido, os laboratórios, que são verdadeiros ambientes de experimentação, vêm contribuindo para o alcance desse objetivo no Brasil.

Os governos buscam cada vez mais ferramentas e arranjos organizacionais que possam ser aplicadas em diferentes contextos e situações, para que a capacidade de resposta dos estados seja mais rápida e custe menos recursos. Para isso, precisam ser mais assertivos, o que implica no desenho de soluções voltadas às reais necessidades das pessoas, principais usuárias dos serviços públicos.

A demanda por políticas inovadoras e serviços e organizações acompanhadas pela proliferação de laboratórios de inovação, conferências, treinamentos, cursos, etc. Em resumo, o poder público procura incrementar a inovação através da ampliação da capacidade de liderança, aprendizado, experimentação, implementação - execução - e gestão dos riscos. (ANSELL; TORFING, 2014, p.1)

Uma preocupação inerente à inovação pública entre acadêmicos e tomadores de decisão diz respeito à necessidade de apoio mútuo entre a pesquisa e a prática. Esse intercâmbio pode trazer benefícios tanto para a gestão, como para o meio acadêmico. Um exemplo é a recente organização de um prêmio denominado “UniversInova” realizado pela rede Conexão Inovação Pública RJ com o apoio do Instituto República e da Wegov. A proposta é dar maior visibilidade a estudos focados em inovação pública e valorizar os trabalhos dedicados aos estudos sobre o tema.

Sociedades mais diversificadas, heterogêneas e com camadas sociais cada vez mais estratificadas implicam em novas demandas, que podem, em grande medida, estar interconectadas. A velocidade com que se multiplicam os problemas não é acompanhada pela capacidade de resposta do estado, fazendo com que seja preciso buscar novas formas de encarar os problemas públicos.

O uso do Design aplicado ao setor público tem aumentado no Brasil. A análise do processo de inovação passa pela lógica dos mecanismos de incentivos, que no setor público, ao contrário do setor privado, são menos claros. Em geral, o que é percebido como incentivo para a ação governamental é o ganho social (OLIVEIRA, 2014, p. 15).

Experiências exitosas em governos estaduais são exemplos que comprovam a vontade de superar os obstáculos à inovação. Maior do que o estado de paralisia e inércia, adaptar-se ao novo contexto de mudanças é também uma estratégia de sobrevivência sobretudo política e institucional.

Há, todavia, alguns fatores indutores de sucesso na implantação da inovação no setor público. Oliveira (2014, p.23) elenca critérios para classificação do sucesso, isto é, para o entendimento de que a inovação foi de fato exitosa, dentre eles: a orientação estratégica; engajamento da equipe; disponibilidade de recursos; participação do setor privado; envolvimento e participação de universidades/academia e centros de pesquisa; coparticipação - o que aqui chamamos de cooperação intergovernamental.

A decisão política está ligada ao patrocínio político seja do projeto ou ação inovadora ou do agências, no caso o laboratório de inovação. Nesse ponto, o estabelecimento da

governança da inovação no governo é fundamental não só para a compreensão e designação dos papéis de cada agência/ator como também na definição de prioridades e no estabelecimento de metas, de forma institucionalizada. Faltam, todavia, instrumentos mais eficientes de governança, principalmente da inovação no setor público.

Já o engajamento da equipe pode ser um critério que se relaciona com o estabelecimento e disseminação da cultura da inovação e também ao comprometimento dos servidores que trabalham com a temática da inovação. Porém, outros aspectos – critérios – de sucesso relevantes que não foram considerados como barreiras na discussão acima é o envolvimento das universidades/academia e dos centros de pesquisa em processo de inovação no setor público. É de fundamental importância absorver o conhecimento científico e entender como ele pode ajudar na melhoria dos processos e inclusive no desenvolvimento de uma metodologia própria (adaptada ao contexto).

Sabe-se que a educação possui fortes vínculos com o território, e não é possível deixar de assinalar a importância de envolver esses atores. Uma experiência de envolvimento que já começa a produzir resultados é o programa intitulado “Cientista Chefe”, do Governo do Estado do Ceará. O programa tem o objetivo de levar a ciência para a gestão pública. Com apoio e desenvolvida pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), o programa investe na união entre o meio acadêmico e a gestão pública.

Um dos resultados da parceria entre as universidades/academia e o setor público que tem produzido impactos positivos na área de segurança pública foi o lançamento de uma plataforma Big Data para integração de dados com disponibilidade offline. Na área da saúde foi implantado o IntegraSUS, um sistema de monitoramento e gerenciamento da Secretaria de Saúde do Estado.

O programa funciona da seguinte forma, equipes de pesquisadores são selecionados através de editais públicos. Esses pesquisadores passam a trabalhar nas secretarias ou agências estratégicas do Governo do Estado do Ceará, para identificar soluções para melhoria de serviços. As equipes são chefiadas pelos chamados “Cientista Chefe”. Estes profissionais precisam preencher uma série de critérios/requisitos para fazer parte do programa, e também passam por uma rigorosa seleção baseada na produção acadêmica e no desempenho

profissional. Vale mencionar que os profissionais advêm de instituições de ensino cearenses, o que reitera o caráter vinculativo do território.

Por fim, o critério de sucesso denominado coparticipação de outras agências, que na Ciência Política denomina-se cooperação intergovernamental. Esse critério leva em consideração a formação e o fomento às redes. A atuação em rede é fundamental para enfrentar problemas complexos, em contextos com múltiplos atores competindo por recursos e informação como é o governo, especialmente o uso de design no setor público. A ação colaborativa é fundamentalmente relacional. Com a proposta de reunir pessoas para cocriar soluções e pensar, de maneira empática, no reenquadramento de problemas públicos, o design aproveita o que há de melhor e coloca no centro da ação as pessoas.

5. INOVAÇÃO EM GOVERNO

Um ponto que precisa ser discutido é a restrição financeira e orçamentária que reduz a capacidade dos estados de reagir aos desafios. Constrangida a ação pública, resta aos tomadores de decisão buscar em fontes alternativas às soluções inovadoras para os desafios. Esta é uma questão paradoxal, pois os governos precisam investir em alternativas para enfrentar problemas complexos, já que não possuem a capacidade material de produzir respostas, ao invés de investir no uso de tecnologias e na inovação. Imbuídos de argumentos contra novos investimentos passam a procurar uma saída no corte de gastos (otimização de despesas públicas) e no incremento das receitas (aumento da arrecadação).

Vale observar que a prática do design não é neutra, ela ocorre em meio aos processos políticos de implementação de políticas públicas. O discurso da inovação, apesar de ser altamente viável e trazer grande potencial de transformação, é também associado ao risco. Este risco está ligado à politização da inovação, e acontece quando grupos políticos (atores políticos), se apropriam do termo, o utilizam de forma ambígua, ou ainda cometem o chamado estelionato eleitoral, esvaziando o conteúdo das verdadeiras práticas inovadoras.

Staszowski (2020) sugere tratar a inovação como um projeto político, ao entender a necessidade de renovação da vida pública. O que não fica exatamente claro é se esse projeto político faria parte de um processo de legitimação da inovação como elemento transformador e condutor/catalisador de iniciativas e ações públicas, e por isso deveria ser priorizado na agenda

governamental (talvez como parte integrante do plano estratégico de governo), o que demandaria a obtenção de patrocínio político; ou se deveria ser considerado como princípio norteador.

Por fim, outra variável se caracteriza justamente pelo caráter experimental da ação (ou política) inovadora, que por sua vez induz a maiores riscos – apesar de muitas vezes pequenos –, já que a proposta é aprender e corrigir testando. Nesse sentido, a incerteza, que faz parte do processo criativo e experimental, é também a maior inimiga da inovação.

5.1 Aplicação do Design no Setor Público

Para entender como estimular a inovação pública, utiliza-se o pensamento de Ansell e Torfing (2014), que reitera o debate produzido no meio acadêmico sobre as formas de introduzir a inovação pública nos governos. O autor salienta a existência de duas visões que reverberam na literatura, a primeira é a de privatização e comercialização do setor público. Outra reside na revigoração da burocracia pública através do desenvolvimento de procedimentos para explorar novas ideias, tornando mais presente a liderança transformadora de gestores públicos, e abrindo espaços para que profissionais públicos usem seus conhecimentos e habilidades para criar soluções inovadoras. Para o autor estas visões são conflitantes, pois levam em consideração mudanças de âmbito predominantemente interno, nas fronteiras organizacionais e delimitadas nas instituições burocráticas (ANSELL; TORFING, 2014, p.3).

Ansell e Torfing (2014) argumentam a favor dos chamados ativos da inovação, como as visões, as experiências, ideias, capacidades e afins, como critérios de participação nos processos de inovação pública. Segundo o autor, a colaboração pode estimular a inovação pública.

Design aos poucos deixa de ser utilizado apenas para aprimorar a função e qualidade estética de produtos para agradar os consumidores e aumentar as vendas e passa a ser utilizado como ferramenta de resolução de problemas sociais complexos. Com o foco no cliente/usuário, o Design consegue envolver diferentes atores públicos em um processo de inovação colaborativo.

O campo do Design Thinking tem se expandido, e tem sido cada vez mais presente na gestão pública, com a criação de espaços colaborativos de cocriação de soluções para problemas complexos. No caso, o desafio de ofertar saúde e segurança alimentar para as populações

vulneráveis durante pandemias. Um exemplo relacionado ao uso de DT materializado na Oficina de Saúde facilitada pelo Laboratório de Aceleração da Eficiência Públicas (LAEP).

Em função do distanciamento social, o LAEP desenhou um processo colaborativo remoto, com o objetivo de facilitar a cocriação das soluções. A jornada de trabalho envolveu a produção de oficinas remotas, com maratonas de pesquisa e imersões no problema, ideação a partir dos insights, seleção e revisão das ideias, consolidação e validação. Os produtos do trabalho feito pelo grupo foram duas propostas de soluções desenhadas no formato de Canvas de Projetos e apresentadas à Secretaria de Estado de Saúde, que participou do processo. Ambas são relacionadas ao combate à pandemia, com diferentes abordagens. (COELHO ET AL, 2020)

Fig. 1 – Canvas de Projeto



Fonte: LAEP, Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública. Arte de Isadora Hertz.

Bason (2017, p.18) salienta que em alguns casos, os recursos do Design estão incorporados na estrutura das organizações governamentais ou nas unidades e equipes internas das agências. Todavia, o DT não é utilizado apenas na construção e facilitação desses espaços, mas se apresenta como uma alternativa à tomada de decisão racional na administração pública.

O Design pode contribuir para fomentar o uso de evidências e dados em políticas públicas, reforçando aspectos simbólicos da comunicação. Servem para aperfeiçoar as narrativas sobre os problemas públicas, aumentando o engajamento das equipes envolvidas na implementação.

O DT opera através de técnicas de imersão, ideação, seleção, prototipação, consolidação (entre diferentes outras abordagens) e combina diferentes métodos e ferramentas para guiar a tomada de decisão. Vale lembrar que tudo depende do contexto, da situação, dos recursos e do desafio enfrentado. Isso significa que não existe uma fórmula pronta, método ou ferramenta ideal. O Design é voltado a atender as especificidades dos projetos, sendo necessário adaptar o conhecimento à prática.

Bason (2017, p.153-154) elenca tipos de métodos e práticas relacionados ao design, em diferentes abordagens que são frequentemente utilizados nos casos estudados pelo autor, como por exemplo: Pesquisa de Campo; Visualização; Ideação; Desenvolvimento de Conceito; Prototipação; Teste com Usuários; Plano de Ação e Avaliação. O autor considera um número expressivo de modelos de processo de design disponíveis, assim como a existência de uma literatura que cresce e se consolida a serviço do design e do design thinking. (BASON, 2017, p.156)

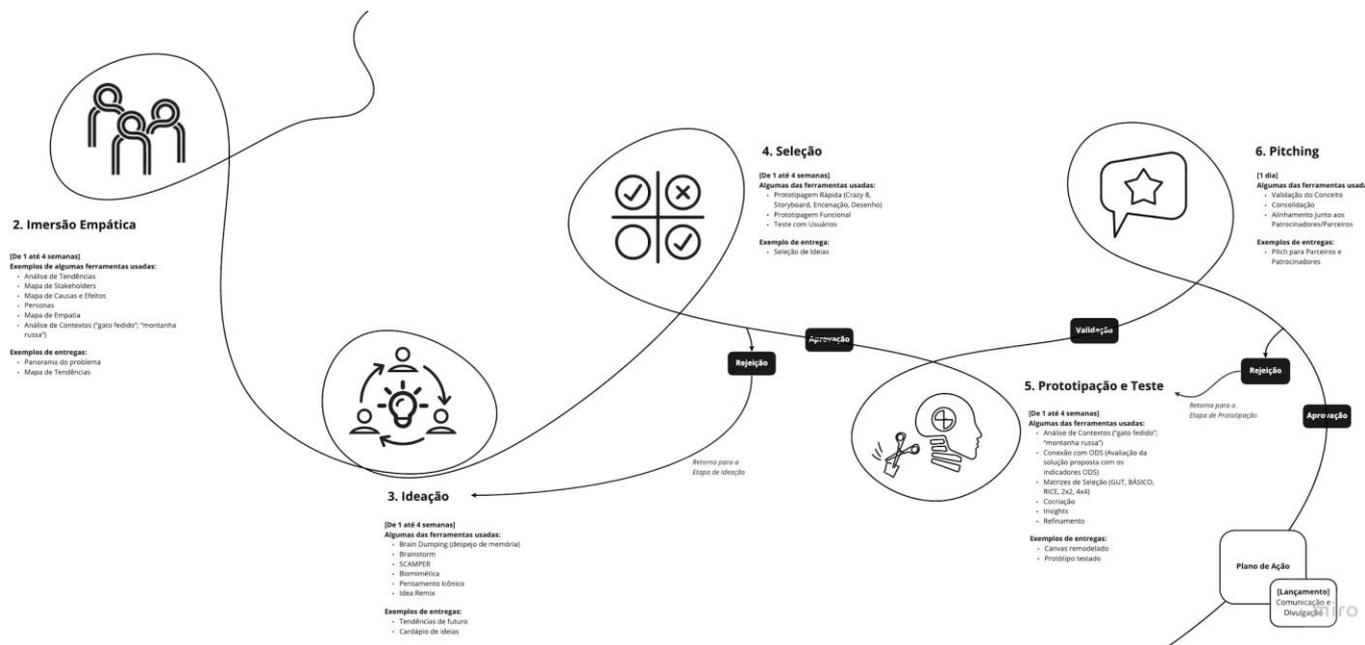
Sobre o comportamento dos gestores na escolha dos métodos de Design a serem aplicados em seus projetos, Bason (2017, p.159) sugere que as escolhas nem sempre tem a ver com as experiências dos gestores, na verdade, a seleção do método ou da ferramenta de Design advém da procura por novas formas de promover mudanças. O autor revela alguns padrões relacionados ao envolvimento dos gestores públicos com a prática do design em diferentes dimensões. O que apreende-se do estudo é que apesar dos tipos ideais dentre as diversas abordagens de design, a escolha pelo método ideal pelos gestores públicos depende categoricamente do projeto, e pode variar. (BASON, 2017, p.244)

O Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública (LAEP) trabalha algumas dessas abordagens, favorecendo a implementação de políticas públicas para solucionar problemas complexos. Como espaço de reenquadramento de problemas e modelagem de soluções, o Laboratório visa fortalecer a cultura de inovação no estado do Rio de Janeiro e ser a ponte entre o Governo, Estado e Sociedade, por meio de entregas de impacto positivo e valor social.

Para isso, utiliza abordagens do Design (Design Centrado no Humano, Design Thinking, User Experience, Design Sprint), metodologias ágeis (Scrum, Kanban, Lean) e da gestão de

políticas públicas. Na figura 1 é possível verificar o fluxo que representa a trilha de aceleração da eficiência pública:

Fig. 2 – Fluxo do LAEP



Fonte: LAEP, 2020.

Em suma, a trilha divide-se em algumas abordagens utilizadas pelo laboratório, como a imersão empática, a ideação, a seleção, a prototipação e teste e por fim o pitching da solução. Para citar, algumas ferramentas mais usadas nos projetos do LAEP são o Pensamento Icônico, a Idea Remix, o Mapa de Afinidades, o Mapa de Empatia, a Pesquisatona (desenvolvida pelo laboratório de inovação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - Inova.MP, amplamente utilizada nos projetos do LAEP), a linguagem simples (utilizada também pelos laboratórios de inovação 011Lab da Prefeitura de São Paulo e o IrisLab, do Governo do Estado do Ceará).

6. CONCLUSÃO

A análise da atuação dos Laboratórios de Inovação em Governo demonstrou que esses ambientes podem estar positivamente associados a capacidades estatais para enfrentar problemas complexos.

Argumenta-se que as práticas de design centrados no humano e metodologias ágeis usadas pelos Laboratórios contribuem para transformar a Administração Pública, em termos culturais e institucionais. Os processos de inovação que facilitam no serviço público tendem a desenvolver habilidades socioemocionais entre atores políticos relevantes nos processos decisórios e de implementação de políticas públicas.

Além de desenvolver competências de relacionamento no nível dos indivíduos, os Laboratórios contribuem para fomentar a cooperação intergovernamental e a inovação pública.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL, C.; TORFING, J. (Ed.). Public innovation through collaboration and design. **Routledge**, 2014.

BASON, C. Leading public design: How managers engage with design to transform public governance. **Frederiksberg: Copenhagen Business School (CBS)**, 2017.

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (Orgs.). Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil. 1ed. Brasília: Ipea, 2017, v. 1.

CAVALCANTE, P.; MENDONÇA, L.; BRANDALISE, I. Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos. 2019.

COELHO, D. In the middle of the road there was a pandemic. **Apolitical**, 2020. Disponível em: https://apolitical.co/en/solution_article/middle-road-pandemic. Acesso em: 15 de setembro de 2020.

DE OSLO, Manual. Manual de Oslo. **OCDE**, 1997. Disponível em: <http://gestiona.com.br/wpcontent/uploads/2013/06/Manual-de-OSLO-2005.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2020.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T.. Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 69, 2016.

LOTTA, G.S. Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil, Brasília: **Enap**, 2019.

MANN, M. The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D. 1760. **Cambridge University Press**, 1986.

NORTH, D. C. Structure and Change in Economic History. **New York: Norton**, 1981.

OCDE. Fostering Innovation in The Public Sector. Editora **OECD**, Paris, 2017.

OCDE. Embracing Innovation in Government Global Trends 2018. Editora **OECD**, Paris, 2018.

_____. Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/3/folders/13mcl3ZQawnsdunB-IjqOVqg7b6TN8oKf>. Acesso em 15 de setembro de 2020.

OLIVEIRA, L. G. de. Inovação no setor público: uma reflexão a partir das experiências premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. **ENAP**, 2014.

RITTEL, H.; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, Vol. 4, n. 2, 1973.

RODRIGUES, V. M.; TESSAROLO, ENZO MAYER. A emergência do modelo quadripartite de proteção, assistência e integração dos refugiados no Brasil. *Teoria & Sociedade* nº 20.1: 2012.

SANO, H. Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. **ENAP**, 2020.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA; FERRAREZI (orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília, **ENAP**, vol. 1, pp. 21-42.

SORENSEN, E. Governance and Innovation in the Public Sector. In D. Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: **Oxford University Press**, 2012.

STASZOWSKI, E. Inovação pública: uma perspectiva crítica. In: ciclo de vida de laboratórios de inovação pública. WERNER, C.; FERRAREZI, E.; BRANDALISE, I.; VAQUEIRO, L.; BONDUKI, M. **ENAP**, 2020.

THELEN, K; STEINMO, S. Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis. **Cambridge: Cambridge University Press**, 1992, p.1-32.